



Accessory Apartments: Characteristics, Issues and Opportunities

Introduction

Recently there has been a surge of interest in accessory apartments in Canada. Defined as independent living spaces in primary housing units, accessory apartments usually share a yard and a parking space, and sometimes an entrance. Referred to as either accessory apartments, illegal suites or secondary units, they are an ongoing planning issue both because of their predominantly illegal status and because they are a method of housing intensification, which is increasingly being seen as a necessary and desirable development option. Typically renting at the low end of the market and representing a source of supplemental income for their owners, accessory apartments also enhance housing affordability for both renters and home owners alike.

CMHC recently completed a study of accessory apartments in Canada. It reviews current research on the subject and explores the relationship between accessory apartments and affordable housing. The study also identifies the characteristics, issues and opportunities associated with accessory apartments, particularly in Canada's three largest cities: Toronto, Montréal and Vancouver.

Findings

Unit Characteristics

Types and Sizes: Although existing surveys have produced little information about the exact number of units available by type and size, they have confirmed a range of accessory apartment options, including bachelor apartments and multi-bedroom suites. More precise information can be obtained only through comprehensive dwelling-by-dwelling interior inspections, which have never been conducted on a significant scale in Canada.

Number of Units: Surveys in the Toronto and Vancouver regions indicate that 10 to 20 per cent of single detached dwellings contain accessory apartments. The proportion is higher in the centres of cities and in older districts. In the city of Vancouver, there were an estimated 3,000 to 6,000 accessory apartments in 1976. By 1986, it was estimated that there were 26,000 accessory apartments contained in as much as 37 per cent of the stock of detached housing. This proliferation of accessory units in Vancouver was largely the result of the construction of significant numbers of the "Vancouver Special," a disguised duplex expressly designed to accommodate a second unit. More recently, accessory apartments in Vancouver have declined to about 30 per cent of the stock of detached houses. In the Toronto region, there's an estimated **40,500** units – 10,000 to 20,000 units in North York, 14,000 units in Scarborough and 6,500 units in York. In the older areas of Scarborough, about 15 per cent of the stock contains accessory apartments.

In Montréal, it is estimated that 35 to 40 per cent of the duplex stock contains accessory apartments.

Nationally, it appears that anywhere from 10 to 20 per cent of a region's detached housing stock, and anywhere from five to ten per cent of its total housing stock, contains accessory apartments.

Type of Owner: Dwelling units containing accessory apartments are either owner-occupied or absentee-landlord. More information is available about the former than the latter. Typically, owner-occupied units with accessory apartments are owned by young households that must supplement their incomes to afford their houses. For example, in

In general, it
appears
that
accessory
apartments
rent for
lower than
average
market rent

North Vancouver, about 30 per cent of the households with accessory apartments would have to sell their homes if their supplemental income were removed. In a recent sample of 264 Toronto owners currently renting accessory apartments, 76 per cent stated that the most important reason for doing so was to make money. Conversely, of those no longer renting an apartment, 45 per cent needed the space, five per cent no longer needed the money and 12 per cent wanted more privacy. Contrary to popular belief, few senior households rent out accessory apartments.

Type of Tenant: Research has shown that most tenants in accessory apartments have social values similar to those of the owner and surrounding community, and are motivated to rent an accessory apartment in order to enjoy the quiet "family-character" of the neighbourhood. Further, a study in the district of North Vancouver found that a family or friendship tie existed in almost half of the landlord-tenant relationships reported. Based on the above research, typical concerns about the social character and class of tenants of accessory apartment appear to be unfounded.

Rent Levels: A recent study of housing needs in the district of North Vancouver found that the rent levels of accessory apartments averaged over \$100, or 20 per cent less than rents for comparable units in multi-family apartment buildings (as reported by the CMHC Rental Survey). Rent levels in a survey of accessory apartments in Toronto were found to be about 15 per cent less than levels in the CMHC Rental Survey. In general, it appears that accessory apartments rent for less than average market rent. Often, however, they remain unaffordable for the lowest income groups because of the relative cost of rentals in their immediate vicinity — accessory apartments are often located in modest to middle income suburban areas. The family or friendship ties that exist in many accessory-apartment arrangements also tend to preclude low-income tenants from obtaining accessory units.

Observed Relationships: Analysis of accessory apartments in Canada reveals some interesting relationships between the types and quality of accessory apartments, and the age and type of dwelling units within which they are housed. In multiple-zoning, inner-city areas where the housing stock is typically older, accessory apartments are commonly found above grade, largely because the basements in

these areas are less habitable (low ceilings, dampness and so on), and because the landlord is absent. These accessory apartments also tend to be of lower quality because they are older, they are not expressly forbidden (multiple-zoning) and their owners usually don't live close by. Conversely, in newer, suburban houses, accessory apartments are more commonly found below grade, primarily because the basement is more habitable and the owner occupies the premises. These apartments also tend to be in better condition because they are newer and because they are generally illegal, giving the owner more incentive to maintain the unit. Generally, apartment quality is at its worse in absentee landlord situations in neighbourhoods where accessory apartments are not expressly prohibited.

Issues

A number of building and municipal code issues related to accessory apartments have been identified:

Ceiling Height: Ceiling height is an especially important issue. As not all basements have sufficient height to allow for livable space, ceiling height standards are a major limitation on the number of apartments that can be created. A study in Vancouver estimated that if minimum height standards were imposed, the potential for creating basement apartments would sharply decline. For example, if a minimum height of 8 feet were imposed, some 30 per cent of potential basement apartments would be rendered illegal. The cost of excavating a basement to code standards is usually prohibitive — the same study estimated this cost at close to \$40,000.

Access/Egress: To ensure fire safety, at least two means of external access and egress are required in most jurisdictions, although one of the exits is usually permitted to be a window.

Parking: Availability of parking is an important determinant of the conversion potential of a dwelling unit. Many dwelling types, such as two- to three-storey town houses with built-in garages, are considered to have less conversion potential because of their limited parking.

This issue becomes more complicated when further criteria for approval are included in bylaws. Requiring all parking to be at the back of the building or outlawing tandem parking for example, often renders illegal, units that would otherwise be suitable accessory apartments.

Dampness : Dampness in basement apartments can be injurious to health and belongings, encourage mould and produce an unsatisfactory living environment. In older houses, basement dampness often limits the potential to create accessory apartments and, where apartments have been created, it makes them less desirable.

Implications of Legalization

The advantages associated with legalizing accessory apartments seem to be outweighed by the disadvantages. With legalization comes the need for building permits, inspections and other procedural safeguards. These safeguards not only improve a municipality's information on accessory apartments, but also help ensure that the end products are healthier and safer due to better fire separation, better insulation, and better adherence to electrical, plumbing and other municipal codes.

The disadvantage to legalizing accessory apartments relates primarily to its impact on supply. Code-conforming conversions, with permit fees, building materials and labour costs, can easily exceed \$40,000. Since the decision to create an accessory apartment is often a response to problems of affordability, these costs often negate the benefits of adding an apartment. After measures were introduced to legalize accessory apartments in Vancouver, the percentage of single detached units containing these apartments declined from approximately 37 per cent in 1986, to approximately 30 per cent in 1990. Similarly, in Ontario, since September 1989, only 46 units have been funded under the "Home Planning Advisory Service Program" (a program to encourage home owners to create additional units that conform to building code requirements), after approximately ten times that many initial inquiries. Many of the initial inquirers must either have chosen the less expensive, illegal route to conversion, or were discouraged from converting their

dwelling unit at all.

Ironically then, although legislation could improve the quality of accessory apartments, experience indicates that the end result would be a decline in their overall numbers.

Accessory Units and Affordability

Accessory apartments represent individual household's responses to issues of housing affordability and are created only when home owners are willing to give up some of their dwelling space and privacy in order to produce revenue. Further, they are viable only when there is demand from prospective tenants who are willing to live in close proximity to landlords and/or other tenants in order to save on rent.

Historically, the supply of accessory apartments rises at times when prospective and existing home owners are least able to afford home ownership, or when the housing market is unable to meet high demands for rental accommodation. Other factors affecting the supply of accessory apartments include the economics of conversion (including the effects of legalization) and demographics.

A strictly demographic analysis indicates that there is little reason to expect an increase in accessory apartments in the near future. The demographic bulge of young families, traditionally the main group of accessory apartment owners, has now passed. Some people, therefore, believe that the number of accessory apartments will decline throughout the 1990s. Others see no reason to believe accessory apartments will decline in the near future, particularly in the Toronto and Vancouver markets, where high levels of national and international immigration will continue to fuel housing demand.

Regardless of the fluctuations in individual housing markets, however, the leverage to expand the role of accessory apartments, either by legalizing them or by other housing policies, is quite limited, particularly at the federal level. Apart from market forces, the strongest influences on the quality, characteristics and distribution of accessory apartments are planning controls (principally zoning regulations) and building code specifications. These influences are almost entirely outside federal jurisdiction.

The advantages associated with legalizing accessory apartments seem to be outweighed by the disadvantages

This research highlight is a result of the work carried out in the Research Division of Canada Mortgage and Housing Corporation. For further information, contact: Mr. Peter Spurr or Mr. David D'Amour of the Research Division at (613) 748-2311. The full report may be obtained from the Canadian Housing Information Centre (613) 748-2367. The Research and International Affairs Directorate of CMHC carries out and finances a broad range of research on the social, economic, and technical aspects of housing. This CMHC Research and Development Highlight Sheet is one of a

series intended to briefly inform you of the nature and scope of these activities.

For more information on CMHC housing research, contact:

The Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing
Corporation
Building C-200
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

(613) 748-2367

The Corporation assumes no liability for any damage, injury, or expense that may happen as a result of this publication.

Canada

Les appartements accessoires : caractéristiques, questions et occasions

Introduction

Il y a eu récemment au Canada une augmentation soudaine de l'intérêt porté aux appartements accessoires. Ce type d'appartement offre un logement indépendant à l'intérieur d'une habitation familiale ordinaire, avec laquelle il partage la cour ainsi que le stationnement et peut-être l'entrée. On le connaît sous diverses appellations : appartement accessoire, appartement illégal ou logement secondaire. L'appartement accessoire s'avère une question de planification constante, étant donné son statut principalement illégal et étant donné qu'il constitue un moyen d'augmenter le nombre de logements, considéré de plus en plus comme une option de développement nécessaire et désirable, particulièrement pour les personnes âgées. Se louant d'habitude au plus bas loyer économique et représentant pour le propriétaire une source de revenus supplémentaires, il accroît également l'abordabilité du logement pour le locataire comme pour le propriétaire.

Dernièrement, la SCHL a terminé une étude de reconnaissance sur les appartements accessoires au Canada examinant les recherches locales actuelles effectuées sur ce sujet et le rapport entre les appartements accessoires et le logement abordable. Se reportant en particulier aux trois plus grandes villes canadiennes, soit Toronto, Montréal et Vancouver, celle-ci identifie aussi les caractéristiques, les questions et les occasions associées à ces logements.

Résultats

Caractéristiques des logements

Types et grandeurs : Bien que fournissant peu de renseignements sur le nombre précis de logements disponibles selon le type et la grandeur, les enquêtes existantes ont confirmé la présence d'une gamme d'options en ce qui concerne les appartements accessoires, y compris les garçonnières et les appartements contenant plusieurs chambres. Il n'est possible d'obtenir d'informations plus précises qu'en faisant une inspection complète de l'intérieur de chaque habitation, inspection qui n'a jamais été effectuée au Canada sur une échelle importante.

Nombre de logements : Selon des enquêtes menées dans les régions de Toronto et de Vancouver, 10 à 20 p. 100 des maisons individuelles comprennent des appartements accessoires. Dans les centres-villes et les quartiers plus vieux, ce pourcentage est plus élevé. En 1976, la ville de Vancouver comptait entre 3 000 et 6 000 logements accessoires; vers 1986, le nombre des logements contenus dans autant que 37 p. 100 du parc de maisons individuelles était passé à environ 26 000. Cette prolifération résultait en grande partie de la construction d'un grand nombre de «spécial Vancouver», un duplex camouflé conçu spécialement pour renfermer un deuxième logement. Plus récemment, il semble qu'à Vancouver, ce type d'appartement n'occupe plus qu'environ 30 p. 100 du stock de maisons individuelles. Dans la région de Toronto, il y a environ 40 500 logements accessoires : 10 000 à 20 000 dans North York, 14 000 dans Scarborough et 6 500 dans York. Dans les plus vieux quartiers de maisons individuelles de Scarborough, environ 15 p. 100 de celles-ci comporteraient des appartements accessoires.

À Montréal, on estime qu'environ 35 à 40 p. 100 des duplex en comptent.

Au niveau national, il semble que de 10 à 20 p. 100 des maisons individuelles d'une région et de 5 à 10 p. 100 de l'ensemble de son parc immobilier contiennent des appartements accessoires.

Genre de propriétaire : Deux types d'habitations possèdent des appartements accessoires : le logement occupé par le propriétaire et le logement où n'habite pas le propriétaire-bailleur. Plus de renseignements sont

**En somme,
Il semble que
les loyers
des
logements
accessoires
sont
inférieurs
au loyer
économique
moyen**

disponibles sur le premier type que sur le deuxième. D'habitude, les logements possédant des appartements accessoires et occupés par les propriétaires appartiennent à des jeunes ménages qui doivent suppléer leurs revenus pour que leur maison soit abordable. À North Vancouver, par exemple, environ 30 p. 100 des ménages ayant des appartements accessoires devraient vendre leurs maisons si leurs revenus supplémentaires étaient éliminés. Dans un sondage récent mené auprès de 264 propriétaires torontois louant actuellement des logements accessoires, 76 p. 100 d'entre eux ont affirmé que la plus importante raison pour laquelle ils le faisaient était afin de faire de l'argent. Inversement, 45 p. 100 des propriétaires qui ne louaient plus leurs appartements accessoires indiquaient avoir besoin de cet espace, 5 p. 100 disaient ne plus nécessiter de revenu supplémentaire et 12 p. 100 indiquaient vouloir une vie plus privée. Contrairement à la croyance populaire, très peu de ménages formés de personnes âgées ont des appartements accessoires à louer.

Genre de locataire : Selon les recherches, la plupart des locataires d'appartements accessoires possèdent des valeurs sociales qui sont semblables à celles des propriétaires et de la collectivité environnante. Ils sont incités à louer un tel logement afin de profiter du caractère familial et paisible du quartier. De plus, d'après une étude dans le district de North Vancouver, des liens familiaux ou d'amitié existent dans presque la moitié des relations entre propriétaires-bailleurs et locataires. D'après les résultats de cette étude, les préoccupations habituelles relatives à la classe et au caractère sociaux des locataires de logements accessoires paraissent dénuées de tout fondement.

Loyers : Une étude récente sur les besoins en matière de logement conduite dans le district de North Vancouver a comparé les loyers d'appartements accessoires à ceux de logements comparables situés dans des immeubles d'habitation comportant six logements ou plus (tel qu'indiqué dans l'enquête sur les loyers de la SCHL). D'après cette étude, les loyers d'appartements accessoires coûtaient en moyenne 100 \$ de moins, une réduction d'environ 20 p. 100. Selon une enquête sur les appartements accessoires faite à Toronto, les loyers de ces logements étaient inférieurs d'environ 15 p. 100 aux loyers rapportés dans l'enquête sur les loyers de la SCHL. En

somme, il semble que les loyers des logements accessoires sont inférieurs au loyer économique moyen. Par contre, ces logements demeurent souvent inabordables au groupe ayant le revenu le plus faible en raison du coût relatif des loyers dans l'entourage immédiat de beaucoup d'appartements accessoires (souvent situés dans des milieux suburbains de revenu modeste à moyen). Les liens familiaux ou d'amitié qui existent dans beaucoup de ces arrangements ont aussi tendancé à exclure les locataires à revenu faible.

Rapports observés : L'analyse des appartements accessoires au Canada révèle quelques rapports intéressants entre les types ainsi que la qualité de ces logements et l'âge de même que le type des habitations qui les contiennent. Dans les centres-villes où le zonage multiple existe et où le parc immobilier est habituellement plus vieux, on trouve en général des appartements accessoires de qualité inférieure, situés au dessus du niveau du sol, principalement à cause des sous-sols moins habitables (plafonds bas, humidité, et le reste) et du fait que les propriétaires habitent ailleurs. Ces logements sont aussi de qualité inférieure parce qu'ils sont plus vieux, qu'ils ne sont pas expressément interdits (zonage multiple) et que les propriétaires n'habitent pas dans les environs. Inversement, dans les maisons suburbaines plus récentes, ces appartements sont habituellement situés au sous-sol, parce que cet espace est plus habitable que dans les vieilles maisons et que le propriétaire occupe l'étage supérieur. Ces logements sont en meilleur état parce qu'ils sont plus récents et qu'étant dans l'ensemble illégaux, les propriétaires sont plus portés à les entretenir. En général, il semble que c'est dans les situations où le propriétaire-bailleur habite ailleurs, dans les quartiers où les appartements accessoires ne sont pas expressément interdits, que l'état global de ces logements laisse le plus à désirer.

Questions

On a soulevé un certain nombre de questions concernant les codes municipal et du bâtiment et ayant trait aux appartements accessoires, dont :

La hauteur du plafond : La hauteur du plafond constitue une question particulièrement importante pour les appartements accessoires se trouvant dans les sous-sols. Comme les sous-sols ne sont pas tous assez hauts pour

permettre la création d'un espace habitable, les normes relatives à la hauteur du plafond restreignent de façon importante l'aménagement d'appartements. Selon une étude effectuée à Vancouver, si les normes concernant la hauteur minimale étaient imposées, les possibilités d'aménager des appartements aux sous-sols chuteraient brusquement. Par exemple, si on imposait une hauteur minimale de huit pieds, quelque 30 p. 100 d'appartements virtuels créés dans les sous-sols deviendraient illégaux. Le coût que représente l'excavation d'un sous-sol selon les normes du code est habituellement prohibitif, l'étude évaluant ce coût jusqu'à 40 000 \$.

Entrée et sortie : Afin d'assurer la sécurité contre les incendies, au moins deux sorties donnant sur l'extérieur sont exigées dans la plupart des endroits, bien qu'on accepte habituellement qu'une fenêtre tienne lieu de sortie.

Stationnement : Le stationnement constitue une question de planification et un facteur décisif important dans la conversion possible d'un logement. Beaucoup de types d'habitations, tels que les maisons en rangée à deux ou trois étages comportant des garages, ont un potentiel de conversion restreint à cause de la capacité limitée d'offrir une aire de stationnement adéquate. Cette question devient encore plus compliquée lorsque d'autres critères d'approbation sont inclus dans les règlements. Exiger que tous les stationnements soient à l'arrière de l'immeuble ou par exemple déclarer illégal le fait de stationner une voiture derrière l'autre rend souvent illégaux des logements qui autrement formeraient des appartements accessoires convenables.

Humidité : L'humidité dans les appartements situés aux sous-sols peut être mauvaise pour la santé et les objets, favoriser la croissance de moisissure et produire en général un environnement vital insatisfaisant. Dans les plus vieilles maisons, l'humidité dans les sous-sols empêche souvent d'aménager une aire habitable; là où des appartements ont été aménagés, cette humidité les rend moins attrayants.

Conséquences de la légalisation

Les désavantages dépassent les avantages associés à la légalisation des appartements accessoires. Avec la législation vient la nécessité de permis de construire, d'inspections et

d'autres mesures de protection. Ces mesures ne font pas qu'améliorer l'information que possède l'administration municipale sur les appartements accessoires, mais aident aussi à assurer qu'une séparation coupe-feu ainsi que des matériaux isolants meilleurs sont installés et que les codes d'électricité, de plomberie et autres codes municipaux sont appliqués, ce qui donne des appartements plus salubres et plus sécuritaires.

Le désavantage de la légalisation des appartements accessoires se rapporte principalement à son effet sur l'offre. Les conversions conformes au Code, incluant les frais pour les permis, les matériaux de construction et la main-d'œuvre, peuvent facilement dépasser 40 000 \$. Comme la décision d'aménager un appartement accessoire découle souvent de problèmes d'abordabilité, ces coûts réduisent souvent les avantages perçus d'ajouter un appartement. La relation entre la légalisation et la diminution du nombre d'appartements accessoires est soutenue par l'expérience vécue à Vancouver où, une fois les mesures pour la légalisation des appartements accessoires introduites, le pourcentage de maisons individuelles contenant de tels appartements est passé d'environ 37 p. 100 en 1986 à environ 30 p. 100 en 1990. Semblablement, en Ontario, depuis 1989, à peu près seulement 46 logements ont été subventionnés dans le cadre du «Programme du service consultatif sur la planification du logement» (un programme par lequel on incite les propriétaires à aménager des logements supplémentaires conformes aux exigences du Code du bâtiment), après avoir reçu au début environ dix fois plus de demandes d'information. On peut présumer que beaucoup des demandeurs initiaux ont soit choisi la route illégale la moins chère pour effectuer la transformation ou ont été tout à fait découragés de convertir leur logement.

Ironiquement, bien que la législation puisse améliorer la qualité des appartements accessoires, l'expérience indique donc que le résultat net serait un déclin dans l'offre globale.

Logements accessoires et abordabilité

Les appartements accessoires constituent les réponses individuelles des ménages aux questions d'abordabilité du logement et ne sont aménagés ainsi que conservés que lorsque les propriétaires sont prêts à laisser aller un peu de leur espace (et de leur vie privée) afin

**Les
désavantages
dépassent
les avantages
associés à
la légalisation
des
appartements
accessoires**

d'accroître leurs revenus. En outre, ils ne sont viables que lorsqu'il y a une demande de la part de locataires éventuels prêts à vivre à proximité des propriétaires ou d'autres locataires voulant véritablement épargner sur le loyer.

Historiquement, l'offre d'appartements accessoires augmente lorsque les propriétaires éventuels et existants peuvent le moins se permettre de payer leur maison ou lorsque le marché de logement est incapable de répondre à une demande élevée de logements locatifs. Les coûts de la transformation (y compris les effets de la légalisation) et la démographie sont d'autres facteurs influant sur l'offre d'appartements accessoires.

Selon une analyse strictement démographique, on ne doit pas s'attendre à une augmentation du nombre d'appartements accessoires. La poussée démographique des jeunes familles, qui étaient traditionnellement le groupe principal de propriétaires d'appartements accessoires, est maintenant révolue. Donc, selon certains, le nombre d'appartements accessoires déclinera au cours des années 1990. D'autres ne voient aucune raison de croire que le nombre de ce type de logement diminuera de façon importante dans un avenir rapproché, sur les marchés de Toronto et de Vancouver en particulier où les hauts niveaux de migration nationale et internationale continueront à alimenter la demande de logements.

Toutefois, sans tenir compte des fluctuations des marchés du logement individuels, on croit que l'influence pour accroître le rôle des appartements accessoires, soit en les légalisant ou au moyen d'autres lignes directrices sur le logement, est assez limité, au palier fédéral en particulier. Les forces du marché mises à part, les influences les plus fortes sur la qualité, les caractéristiques et la distribution d'appartements accessoires sont les règlements de planification (principalement les règlements de zonage) et les spécifications du Code du bâtiment. Ces influences sont presque entièrement à l'extérieur de la juridiction fédérale.

Les présents résultats de recherche ont été tirés des travaux effectués à la Division de la recherche de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Pour obtenir plus de renseignements, veuillez communiquer avec M. Peter Spurr ou M. David D'Amour de la Division de la recherche au (613) 748-2311. On peut obtenir le rapport complet en s'adressant au Centre canadien de documentation sur l'habitation au (613) 748-2367.

La Direction générale de la recherche et des relations internationales de la SCHL réalise et finance un large éventail de projets de recherche portant sur les aspects socio-économiques et techniques du logement. Le point en recherche et développement fait partie d'une série de publications de la SCHL qui visent à donner une information succincte sur la nature et la portée de ces activités.

Pour obtenir de plus amples renseignements sur la recherche dans le domaine du logement à la SCHL, s'adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Immeuble C-200
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

(613) 748-2367

Canada

La Société n'assume aucune responsabilité en cas de dommages, de préjudices ou de frais entraînés par l'utilisation de cette publication.